



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
M. CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 2. aprila 2020¹

Zadeva C-648/18

**Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (ANRE)
proti
Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti, Romunija))

„Predhodno odločanje – Notranji trg z električno energijo – Člen 35 PDEU – Prosti pretok blaga – Količinske omejitve pri izvozu – Ukrepi z enakim učinkom – Izvoz električne energije – Nacionalni ukrep, ki proizvajalcem električne energije nalaga obveznost, da z vso proizvedeno električno energijo trgujejo izključno prek centraliziranega nacionalnega trga, odprtega za konkurenco“

1. Romunski regulativni organ je kaznoval podjetje, ker je na Madžarsko izvozilo del električne energije, ki jo proizvaja, ne da bi jo prej ponudilo na nacionalnem trgu prek centralizirane platforme za trgovanje, kot po njegovih navedbah zahteva nacionalna zakonodaja.
2. Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti, Romunija) želi izvedeti, ali nacionalna zakonodaja, ki se uporabi v tem smislu, pomeni količinsko omejitev pri izvozu ali ukrep z enakim učinkom in torej ni združljiva s členom 35 PDEU.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2009/72/ES²

3. Direktiva 2009/72 vsebuje te uvodne izjave:

„[...]“

- (3) Svobščine, ki jih Pogodba zagotavlja državljanom Unije – med drugim prosti pretok blaga, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev – so možne le na popolnoma odprtem trgu, ki vsem potrošnikom omogoča svobodno izbiro dobaviteljev, vsem dobaviteljem pa, da svoje proizvode svobodno dobavljajo svojim odjemalcem.

¹ Jezik izvirnika: španščina.

² Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES (UL 2009, L 211, str. 55).

[...]

- (25) Zanesljivost oskrbe z energijo je bistveni element javne varnosti in je zato tesno povezana z učinkovitim delovanjem notranjega trga z električno energijo ter integracijo izoliranih trgov z električno energijo držav članic. [...] Delujoči trgi z električno energijo ter zlasti omrežja in druga sredstva, povezana z dobavo električne energije, so bistvenega pomena za javno varnost, konkurenčnost gospodarstva in blaginjo državljanov Unije. [...]

[...]

- (51) Interesi potrošnikov bi morali biti v središču te direktive, kakovost storitev pa bi morala biti osrednja odgovornost za elektroenergetska podjetja. Že obstoječe pravice potrošnikov je treba okrepiti in zaščititi, vključevati pa bi morale tudi večjo preglednost. Varstvo potrošnikov bi moralo zagotoviti, da lahko vsi potrošniki na področju Skupnosti izkoristijo prednosti konkurenčnega trga. Pravice potrošnikov bi morale uveljavljati države članice ali regulativni organi, kadar država članica tako določi.

[...]“

4. Člen 3, naslovljen „Obveznosti javnih storitev in varstvo odjemalcev“, v odstavku 1 določa:

„Države članice na podlagi svoje institucionalne organiziranosti in ob ustreznem upoštevanju načela subsidiarnosti zagotavljajo, da elektroenergetska podjetja brez poseganja v odstavek 2 delujejo skladno z načeli te direktive z namenom oblikovanja konkurenčnega, zanesljivega in z okoljskega vidika trajnega trga z električno energijo ter teh podjetij ne diskriminirajo glede pravic ali obveznosti.

5. Člen 4, naslovljen „Spremljanje zanesljivosti oskrbe“, določa:

„Države članice zagotovijo spremljanje zanesljivosti oskrbe. Če države članice to ocenijo kot primerno, lahko to nalogo zaupajo regulativnim organom iz člena 35. Takšno spremljanje zlasti pokriva ravnovesje med ponudbo in povpraševanjem na nacionalnem trgu, raven predvidenega prihodnjega povpraševanja in predvidene dodatne zmogljivosti, ki se načrtujejo ali gradijo, kakovost in raven vzdrževanja omrežij, kakor tudi ukrepe ob konični obremenitvi in izpadu enega ali več dobaviteljev. [...]“

6. Člen 36, naslovljen „Splošni cilji regulativnega organa“, določa:

„Pri opravljanju regulativnih nalog, določenih v tej direktivi, regulativni organ v okviru svojih nalog in pooblastil, opredeljenih v členu 37, ter po potrebi v tesnem posvetovanju z drugimi ustreznimi nacionalnimi organi, tudi z organi, pristojnimi za konkurenco, in brez poseganja v njihove pristojnosti sprejme vse razumne ukrepe za doseganje naslednjih ciljev:

- (a) spodbujanje konkurenčnega, zanesljivega in okoljsko trajnostnega notranjega trga z električno energijo v Skupnosti ter učinkovito odpiranje trga za vse odjemalce in dobavitelje v Skupnosti, in sicer v tesnem sodelovanju z Agencijo, regulativnimi organi drugih držav članic in Komisijo, in zagotavljanje ustreznih pogojev za učinkovito in zanesljivo delovanje omrežij električne energije ob upoštevanju dolgoročnih ciljev;
- (b) razvoj konkurenčnih in pravilno delujočih regionalnih trgov v Skupnosti, da bi dosegli cilje iz točke (a);
- (c) odprava omejitev pri trgovanju z električno energijo med državami članicami, vključno z razvojem ustreznih zmogljivosti za čezmejni prenos, da bi zadostili povpraševanju in spodbudili povezovanje nacionalnih trgov za lažji pretok električne energije v Skupnosti;

[...]“.

7. Člen 37, naslovljen „Naloge in pooblastila regulativnih organov“, določa:

„1. Regulativni organ ima naslednje naloge:

[...]

(c) sodelovati z regulativnim organom ali organi držav članic in Agencijo pri čezmejnih zadevah;

[...]

(i) spremljati raven preglednosti, tudi veleprodajnih cen, in zagotavljati, da elektroenergetska podjetja izpolnjujejo obveznosti glede preglednosti;

(j) spremljati raven in učinkovitost odprtosti trga in konkurence [...]

[...]“.

8. Člen 38, naslovljen „Ureditveni režim za čezmejna vprašanja“, določa:

„1. Regulativni organi se tesno posvetujejo in sodelujejo med seboj ter drug drugemu in Agenciji zagotavljajo podatke, ki so potrebni za izpolnjevanje njihovih nalog iz te direktive. Pri izmenjavi informacij je organ, ki informacije prejme, zavezan enaki stopnji zaupnosti kot organ, ki informacije zagotovi.

[...]

3. Nacionalni regulativni organi imajo pravico sklepati sporazume med seboj, da bi pospešili regulativno sodelovanje.

[...]“.

2. Uredba (EU) št. 1227/2011³

9. Člen 1, naslovljen „Vsebina, področje uporabe in razmerje do druge zakonodaje Unije“, v odstavku 1 določa:

„Ta uredba določa pravila o prepovedi zlorab, ki vplivajo na veleprodajne energetske trge, skladna s pravili, ki se uporabljajo za finančne trge in s pravilnim delovanjem teh veleprodajnih trgov, ob upoštevanju njihovih posebnosti. Določa, da Agencija za sodelovanje energetskih regulatorjev [...] spremlja veleprodajne energetske trge v tesnem sodelovanju z nacionalnimi regulativnimi organi, ob upoštevanju medsebojnega vpliva sistema za trgovanje z emisijami in veleprodajnih energetskih trgov.“

³ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2011 o celovitosti in preglednosti veleprodajnega energetskega trga (UL 2011, L 326, str. 1).

3. Uredba (EU) 2015/1222⁴

10. Člen 5, naslovljen „Določitev IOTEE v primeru državnega pravnega monopola za storitve trgovanja“, v prvem pododstavku odstavka 1 določa:

„Če v državi članici ali trgovalnem območju države članice v času začetka veljavnosti te uredbe že obstaja državni pravni monopol za storitve trgovanja za dan vnaprej in znotraj dneva, ki izključuje določitev več kot enega IOTEE, mora zadevna država članica obvestiti Komisijo v dveh mesecih po začetku veljavnosti te uredbe in lahko zavrne določitev več kot enega IOTEE na trgovalno območje.“

B. Nacionalno pravo. Legea energiei electrice și a gazelor naturale nr. 123/2012⁵

11. Člen 2 določa:

„Dejavnosti v sektorju soproizvodnje električne in toplotne energije se izvajajo za doseganje naslednjih temeljnih ciljev:

[...]

(c) vzpostavitve konkurenčnih trgov z električno energijo in zagotavljanje njihovega delovanja;

[...]

(h) povečanje konkurenčnosti notranjega trga z električno energijo in dejavno sodelovanje pri oblikovanju tako regionalnega energetskega trga kot tudi notranjega energetskega trga Evropske unije ter pri razvoju čezmejnih izmenjav;

[...]“.

12. Člen 3, točka 49, „centraliziran trg“ opredeljuje kot „organiziran okvir, znotraj katerega poteka trgovanje z električno energijo med različnimi gospodarskimi subjekti, pri tem pa v vlogi posrednika deluje bodisi upravljavec trga z električno energijo bodisi sistemski operater prenosnega omrežja, in sicer na podlagi posebnih predpisov, ki jih sprejme pristojni organ“.

13. Člen 20(1) določa:

„Trg električne energije sestavljata regulirani in konkurenčni trg, trgovanje z energijo pa zajema tako veleprodajne kot tudi maloprodajne posle.“

14. Člen 23(1) določa:

„Trgovanje z električno energijo se na konkurenčnem trgu izvaja na pregleden, javen, centraliziran in nediskriminatoren način.“

15. Člen 28 določa:

„Proizvajalci izpolnjujejo zlasti naslednje obveznosti:

[...]

⁴ Uredba Komisije z dne 24. julija 2015 o določitvi smernic za dodeljevanje zmogljivosti in upravljanje prezasedenosti (UL 2015, L 197, str. 24).

⁵ Zakon št. 123/2012 o električni energiji in zemeljskem plinu (v nadaljevanju: zakon št. 123/2012).

(c) pregledno in nediskriminatorno trgovanje z električno energijo in tehnološkimi sistemskimi storitvami tako na reguliranem kot tudi na konkurenčnem trgu;

[...]“.

II. Spor in vprašanje za predhodno odločanje

16. Družba Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (v nadaljevanju: Hidroelectrica) je zasebna družba romunskega prava, ki je v večinski lasti države. Njena dejavnost je med drugim prenos in distribucija električne energije ter ima tako licenco za proizvodnjo kot tudi licenco za dobavo električne energije.

17. Družba Hidroelectrica je tudi imetnik licence za trgovanje, ki jo je izdal madžarski regulativni organ.

18. Družba je po pridobitvi te licence, to je od decembra 2014, sklepala pogodbe o prodaji električne energije prek madžarske centralizirane platforme za trgovanje, ki je eden od trgov, priznanih od Agencije za sodelovanje energetske regulatorjev (v nadaljevanju: Agencija) za sodelovanje energetske regulatorjev na področju energije.

19. Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (nacionalni regulativni organ na področju energije; v nadaljevanju: ANRE) je 11. maja 2015 družbo Hidroelectrica obvestil, da ji je izrečena globa v višini 50.000 romunskih levov (RON), „ker na romunskem konkurenčnem trgu z električno energijo ni na pregleden način ponudila v prodajo vse električne energije, ki jo je imela na voljo, ampak je del električne energije, ki jo je proizvedla, v nasprotju z veljavno zakonodajo izvozila na madžarski trg z električno energijo“.

20. Organ ANRE je družbo Hidroelectrica kaznoval na podlagi določb členov 23(1) in 28(c) zakona št. 123/2012, ki jih je razlagal v smislu, da obveznost, v skladu s katero morajo nacionalni proizvajalci na konkurenčnem trgu javno in nediskriminatorno ponuditi v prodajo vso električno energijo, s katero razpolagajo, pomeni, da morajo to storiti prek platform Opcom SA (to je na centraliziranem nacionalnem trgu z električno energijo v Romuniji).⁶

21. Po navedbah organa ANRE v Romuniji proizvajalec nima pravice neposredno izvoziti električne energije v druge države Evropske unije. To ravnanje pomeni kršitev nacionalne zakonodaje in posredno zahtev, vezanih na licenco za proizvodnjo, kar se kaznuje z globo.

22. Družba Hidroelectrica je sankcijo izpodbijala pri Judecătorie Sectorului 1 București (sodišče prve stopnje za sektor 1 v Bukarešti, Romunija), pri čemer se je sklicevala na ničnost te sankcije zaradi kršitve načela prostega pretoka blaga. Predvsem je trdila, da je organ ANRE razlagal člen 23(1) zakona št. 123/2012 v nasprotju s stališči Consiliul Concurenței (organ za varstvo konkurence, Romunija) in v nasprotju s svojimi prejšnjimi primeri.

⁶ Organ ANRE je 13. februarja 2015 na svoji spletni strani objavil izjavo za javnost z naslovom „Razlaga organa ANRE glede določb zakona [št. 123/2012] o možnosti proizvajalcev za izvoz električne energije“. V tej izjavi je v zvezi s členoma 23 in 28 zakona št. 123/2012 navedel, kakor je povzeto v predložitveni odločbi, da je treba „v skladu z razlago organa ANRE [...] vso razpoložljivo električno energijo ponuditi v prodajo na pregleden, javen, nediskriminatoren in centraliziran način prek platform, ki jih upravlja OPCOM“, to je na centraliziranem romunskem trgu z električno energijo. Glede na navedbe Komisije je bilo v izjavi nato potrjeno, da lahko „proizvajalec ustanovi gospodarsko družbo v Romuniji ali drugi državi, vendar lahko ta družba kupuje električno energijo, ki jo proizvede proizvajalec, če se kot posledica sodelovanja v enem od trgovalnih sistemov, ki jih upravlja Opcom in v katerih sodeluje tudi proizvajalec, pogodba sklene na podlagi njene ponudbe ali podobne ponudbe“ (točka 20 pisnega stališča Komisije).

23. Ker je bilo tožbi družbe Hidroelectrica na prvi stopnji ugodeno, je organ ANRE vložil pritožbi pri Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti), ki je postavilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali člen 35 PDEU nasprotuje razlagi členov 23(1) in 28(c) [zakona št. 123/2012], v skladu s katero morajo proizvajalci električne energije v Romuniji s celotno količino proizvedene električne energije trgovati izključno prek romunskega centraliziranega konkurenčnega trga, glede na to, da obstaja možnost izvoza energije, ne da bi to lahko počeli neposredno, ampak le prek trgovskih podjetij?“

III. Postopek pred Sodiščem

24. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil v sodnem tajništvu Sodišča vpisan 17. oktobra 2018. Organ ANRE, romunska vlada in Komisija so predložile pisna stališča.

25. Obravnave, opravljene 23. julija 2020, so se udeležile ANRE, družba Hidroelectrica, romunska vlada in Komisija.

IV. Analiza

A. Dopustnost

26. Organ ANRE je izpodbijal dopustnost vprašanja za predhodno odločanje, saj po njegovem mnenju predložitveno sodišče ne dvomi o razlagi prava Unije, temveč to pravo primerja z določeno razlago nacionalnega zakona. Dodaja, da Sodišče ni pristojno za odločanje v razpravi, ki se nanaša na razlago in uporabo določbe nacionalnega prava.⁷

27. Povod za spor je razlaga nekaterih določb zakona št. 123/2012, ki je sporna. Organ ANRE razume člen 23(1) in člen 28(c) zakona št. 123/2012 tako, da je treba vse veleprodajno trgovanje z električno energijo izvesti izključno prek platform Opcom. Vendar so glede na predložitveno odločbo druga romunska sodišča odločala različno.⁸

28. Sodišče prve stopnje je sprejelo razlago teh določb, na podlagi katere je ugodilo tožbi družbe Hidroelectrica. Organ ANRE pa v pritožbi vztraja pri ozki razlagi, katere sprejetje bi pomenilo zakonitost naložene sankcije.⁹

29. Ugovoru nedopustnosti ni mogoče ugoditi. Predložitveno sodišče ne predlaga, naj se Sodišče izreče o razlagi zakona št. 123/2012 in pojasni, katera od dveh obstoječih razlagalnih smeri je z vidika nacionalnega prava pravilna. Gre za to, da ima pri sprejetju ene od dveh spornih razlag („omejujoče“) dvome glede združljivosti nacionalnih določb s pravom Unije.

⁷ Točka 1, šesti odstavek, pisnega stališča organa ANRE.

⁸ Točka 6 predložitvene odločbe se sklicuje na sodbo, ki jo je izreklo sodišče prve stopnje v Bukarešti, v kateri se trdi, da „trgovanje zunaj centraliziranih platform Opcom ne pomeni nujno kršitve člena 23(1) zakona [št. 123/2012]“.

⁹ Nasproti tej razlagi, ki jo Komisija poimenuje „omejujoča“ (točka 18 njenega pisnega stališča), so tudi tisti, ki dajejo prednost „široki“ razlagi (točka 21 tega pisnega stališča) teh določb. V prid tej zadnji naj bi se izrekel tudi romunski organ za varstvo konkurence v poročilu z dne 25. februarja 2015. V predložitveni odločbi je prepisan, kot trdi družba Hidroelectrica, del tega poročila, v skladu s katerim „je treba [...] zakon [...] št. 123/2012, ki udeležencem na trgu nalaga, da posle za veleprodajo energije sklepajo samo na centraliziranih trgih, razlagati tako, da je proizvajalcem električne energije dovoljeno, da prodajo za izvoz opravljajo neposredno (ali prek ene od družb v njihovi skupini)“.

30. Vprašanje za predhodno odločanje se nanaša samo na odločitev, ali člen 35 PDEU nasprotuje ureditvi trgovanja z električno energijo, ki izhaja iz *omejujoče* razlage nacionalne zakonodaje. Pri odgovoru na to vprašanje ni potrebno, da bi se Sodišče udeležilo notranje razprave glede *boljše* razlage materialne zakonitosti. Njegova naloga je, da se ob upoštevanju normativne domneve, ki jo je predstavilo predložitveno sodišče,¹⁰ izreče o njeni združljivosti s pravom Unije (v tem primeru členom 35 PDEU), s čimer zagotovi njegovo enotno razlago, ki zavezuje vse organe in sodišča vseh držav članic.¹¹

B. Uporaba člena 35 PDEU

31. Romunska vlada in organ ANRE trdita, da glede na usklajevanje zakonodaj, izvedeno z Uredbo 2015/1222, člena 35 PDEU ni mogoče uporabiti.

32. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba „vsak nacionalni ukrep na področju, ki je predmet izčrpnega usklajevanja na ravni [Unije], presojati glede na določbe tega ukrepa usklajevanja, in ne glede na določbe primarnega prava“.¹²

33. Ne da bi bilo treba ugotoviti, ali Uredba 2015/1222 področje izčrpno usklajuje, ni sporno, da je začela veljati 26. julija 2015, medtem ko so se dogodki, ki so bili vzrok za sankcijo, zgodili med decembrom 2014 in februarjem 2015. Zanje se navedena uredba *ratione temporis* ne uporabi.

34. Niti se ne bi uporabila *ratione materiae*, saj se – kot je navedla družba Hidroelectrica na obravnavi – monopol, omenjen v členu 5 navedene uredbe, nanaša samo na kratkoročne trge (za dan vnaprej in znotraj dneva), ne pa na obravnavane v sporu (srednje- in dolgoročni posli ter dvostranske pogodbe).

35. Kot je poudarila Komisija,¹³ Direktiva 2009/72 kot glavna ureditev notranjega trga z električno energijo ne prinaša popolne uskladitve: zlasti ne vsebuje posebnih določb na področju trgovanja z električno energijo.

36. Ker ni te popolne uskladitve pogojev trgovanja z električno energijo na trgih držav članic, je treba nacionalno zakonodajo preučiti glede na Pogodbi. Naj spomnim, da je električna energija blago v smislu členov 34 in 35 PDEU.¹⁴

C. Vsebinska presoja

37. V skladu z razlago nacionalne zakonodaje, ki jo sprejema predložitveno sodišče, je treba veleprodajno trgovanje z električno energijo izvajati prek centralizirane platforme v Romuniji, proizvajalci pa ne smejo neposredno izvažati te energije na trge druge države članice.

10 Opredelitev dejanskega in pravnega okvira, v katerega se umešča vprašanje za predhodno odločanje, je izključno naloga predložitvenega sodišča. Med drugim sodba z dne 2. aprila 2009, Pedro IV Servicios (C-260/07, EU:C:2009:215, točka 29). In to neodvisno od tega, ali lahko razlago, ki jo prevzame predložitveno sodišče, višja sodišča, katerih naloga je poenotiti sodno prakso glede materialne zakonitosti, nazadnje zavrnejo. Če bi se to zgodilo, razlaga prava Unije, ki jo bo podalo Sodišče v okviru tega postopka, morda ne bi zadostovala za razrešitev morebitnih dvomov glede združljivosti z navedenim pravom, ki bi izhajali iz *nove* razlage nacionalne določbe. Vendar pa bi bila še vedno odobrena razlaga prava Unije *v dejanskem in pravnem okviru*, ki je bil povod za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

11 Razlaga, ki je poleg tega ni mogoče razviti v vakuumu, temveč vedno v okviru dejanskega spora (sodba z dne 16. decembra 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, točka 18), in torej v zvezi z uporabo določb, katerih pomembnost za rešitev spora mora določiti nacionalno sodišče.

12 Sodba z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 57 in navedena sodna praksa).

13 Točke od 25 do 27 njenega pisnega stališča.

14 Na splošno sodba z dne 27. aprila 1994, Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, točka 28).

38. Iz predložitvene odločbe je mogoče razbrati, da zakon št. 123/2012 ne prepoveduje izvoza električne energije v celoti. Ta prepoved velja za proizvajalce, ki morajo svojo proizvodnjo nujno prodajati na centraliziranem nacionalnem trgu. Kot je bilo potrjeno na obravnavi, pa lahko posredniki (*traders*) to energijo, ki jo kupujejo na navedenem trgu, nato izvozijo v druge države članice.¹⁵

39. Kljub temu da je bil predmet obširne razprave na obravnavi, se bojim, da se je izkazalo za nemogoče ustvariti si pravo idejo o značilnostih romunskega trga z električno energijo, kar mora preveriti predložitveno sodišče. Kolikor je pomembno za ta postopek, se vseeno zdi, da obstaja določeno strinjanje glede naslednjih točk:

- veleprodajni proizvajalci so dolžni poslovati prek Opcom, platforme, kjer morajo trgovati z vso električno energijo, ki jo proizvedejo;
- ti proizvajalci torej ne morejo sklepati srednje- in dolgoročnih pogodb za izvoz električne energije, ki jo proizvedejo, v druge države članice niti ne morejo imeti dostopa do centraliziranih trgov teh drugih držav članic;
- sklepanje dvostranskih pogodb o izvozu je mogoče samo prek posrednikov (*traders*), ki so pred tem kupili električno energijo na veleprodajnem trgu.
- te omejitve ne obstajajo na kratkoročnem trgu (za dan vnaprej in znotraj dneva), na katerem je količina trgovanja manjša kot na veleprodajnem trgu.

40. Kot sem že navedel, se v tej zadevi izpodbija sankcija, naložena družbi Hidroelectrica, ker je izvozila električno energijo zunaj platforme Opcom, v skladu z razlago romunskega zakona, ki jo zagovarja organ ANRE.

1. Obstoj omejitve pri izvozu

41. Razjasniti je najprej treba, ali prepoved, da gospodarski subjekt, ki proizvaja električno energijo v Romuniji, to energijo izvozi v drugo državo članico, ne da bi uporabil platformo, vzpostavljeno z nacionalnim zakonom, pomeni ukrep z enakim učinkom, kot so količinske omejitve pri izvozu, v smislu člena 35 PDEU.

42. Sodišče je kot ukrepe z enakim učinkom, kot so količinske omejitve pri izvozu, opredelilo „nacionaln[e] ukrep[e], katerih namen ali učinek je zlasti omejevanje izvoznih tokov in s tem ustvarjanje razlik v obravnavanju notranje trgovine v državi članici in njenih izvoznih trgovinskih tokov, tako da se nacionalni proizvodnji ali notranjemu trgu zadevne države zagotovijo posebne ugodnosti, v škodo proizvodnje ali trgovine iz drugih držav članic“.¹⁶

43. Zakon št. 123/2012 v skladu z razlago organa ANRE prepoveduje neposredno trgovanje (brez posredovanja platform Opcom) med romunskimi proizvajalci električne energije in njihovimi potencialnimi strankami v drugi državi članici.

¹⁵ Romunska vlada trdi, da je bila raven izvoza električne energije iz Romunije v letih 2014 in 2016 8200 Gwh oziroma 8587 Gwh (točka 23 njenega pisnega stališča).

¹⁶ Sodba z dne 16. decembra 2008, Gysbrechts in Santurel Inter (C-205/07, EU:C:2008:730, točka 40; v nadaljevanju: sodba Gysbrechts in Santurel Inter). Sodna praksa, ki – kot navaja romunska vlada – izhaja iz sodbe z dne 8. novembra 1979, Groenveld (15/79, EU:C:1979:253, točka 7).

44. Čeprav ta prepoved velja tudi za proizvajalce električne energije, namenjene domači porabi, je sodna praksa Sodišča, da „nacionalni ukrep, ki velja za vse gospodarske subjekte, ki poslujejo na nacionalnem ozemlju, in ki ima lahko večji vpliv na izvoz tržnih proizvodov države članice izvoza kot na trženje proizvodov na nacionalnem trgu te države članice, spada pod prepoved iz člena 35 PDEU“.¹⁷

45. Komisija trdi, da je tako v tej zadevi, s čimer se strinjam. Nacionalna določba ima odvrtilni učinek na izvoz in ne obravnava enako centraliziranega nacionalnega trga, ki ga upravlja Opcom, in podobnih trgov z električno energijo v ostali Uniji. Poleg tega Komisija meni, če je romunski sistem dejansko tak, kot so ga opisale stranke na obravnavi, da je zadevni sistem neposredno diskriminatoren, kar ni združljivo s pravom Unije.¹⁸

46. Romunska vlada navsezadnje priznava omejevalni učinek, ki ga očita Komisija. Dodaja, da izvoz električne energije na podlagi dvostranskih pogodb in zunaj centralizirane platforme „pomeni zmanjšanje električne energije, ki je na voljo za pokrivanje krivulje domače porabe, kar posredno pripelje do tega, da bi jo bilo treba pokrivati z uvozom“.¹⁹

47. Ta argument razkriva, da je namen zakonodajnega ukrepa (eden od namenov) pogojevanje izvoza električne energije s predhodno zagotovitvijo domače porabe. Tako se nedvoumno prizna omejitev, naložena nacionalnim proizvajalcem, da dostopajo do zunanjskega trga, saj jim prepoveduje, kot je že bilo pojasnjeno, neposreden izvoz.

48. Ta prepoved se torej uvršča med tiste, katerih „učinek je omejiti zlasti izvozne tokove“ v skladu s sodbo Gysbrechts in Santurel Inter.²⁰ Čeprav velja enako za vse gospodarske subjekte, ki proizvajajo električno energijo, ima „večje posledice za proizvode, ki zapuščajo trg države članice izvoznice, kot za prodajo proizvodov na nacionalnem trgu“, zaradi česar daje ravno prednost domači oskrbi in ji v tem smislu daje prednost na škodo zunanje trgovine.

2. Morebitne utemeljitve sporne omejitve

49. Omejevalni ukrep se lahko utemelji tako z razlogi, navedenimi v členu 36 PDEU, kot z nujnimi zahtevami v splošnem interesu, samo če je sorazmeren z zakonitim ciljem, ki ga želi doseči.²¹

a) Obstoj razloga ali zahteve, s katerim se utemelji omejitev

50. V skladu z ustaljeno sodno prakso je naloga nacionalnih organov, da navedejo razloge, s katerimi utemeljijo prepovedi, ki pomenijo izjemo od načela prostega pretoka blaga.²²

51. Predložitvena odločba nikjer ne navede morebitne utemeljitve zakona št. 123/2012.

17 Sodba z dne 28. februarja 2018, ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, točka 43; v nadaljevanju: sodba ZPT).

18 Romunski proizvajalci električne energije ne morejo dostopati do trgov drugih držav članic, bodisi prek centraliziranih trgov bodisi prek dvostranskih pogodb, s čimer se jim preprečuje, da bi imeli dostop do višjega števila potencialnih kupcev in da se pogajajo o nekaterih ugodnejših prodajnih pogojih (na primer, v zvezi s cenami ali roki dobave).

19 Točka 41 pisnega stališča romunske vlade.

20 Sodba Gysbrechts in Santurel Inter (točka 40).

21 Med drugim sodba Gysbrechts in Santurel Inter (točka 45).

22 Med drugim sodba z dne 23. decembra 2015, Scotch Whisky Association in drugi (C-333/14, EU:C:2015:845, točki 53 in 54; v nadaljevanju: sodba Scotch Whisky Association).

52. Ni pa problem priznati, da je lahko bil namen zakonodajalca – kot razume Komisija in potrjuje romunska vlada –²³ zagotoviti, da se veleprodajno trgovanje z električno energijo na trgu, odprtem konkurenci, izvaja javno in centralizirano v skladu z načeloma preglednosti in nediskriminacije, s čimer so se izključile dvostranske in nepregledne kupoprodajne pogodbe med proizvajalci in drugimi gospodarskimi subjekti.²⁴

53. Romunska vlada k temu razlogu dodaja še drugega, in sicer zagotavljanje oskrbe z električno energijo, in celo tretjega: varstvo potrošnikov.

54. Navaja namreč cilj, da se v prid potrošnikov varuje zanesljivost oskrbe z električno energijo, s čimer namiguje na uvodno izjavo 51 Direktive 2009/72, v katerem so omenjeni interesi potrošnikov, ki bi morali biti v središču te direktive.²⁵

55. V tem smislu romunska vlada poudarja, da izvoz električne energije prek dvostranskih pogodb pomeni „manj električne energije, ki je na voljo za pokrivanje krivulje domače porabe“, in bi v takem primeru bil potreben uvoz električne energije s posledičnim zvišanjem cen.²⁶

56. Zato se je mogoče strinjati, da so cilji sporne zakonodaje na eni strani preglednost trga z električno energijo in na drugi strani zagotavljanje ustrezne oskrbe z električno energijo za domačo porabo.

57. Strinjam se s Komisijo, da bi bilo prvega od teh ciljev (zagotavljati, da je trgovanje z električno energijo pregledno) mogoče opredeliti kot „nujno zahtevo v splošnem interesu“ v smislu sodne prakse Sodišča, ki lahko utemelji morebitno omejitev izvoza.

58. V zvezi z drugim ciljem je v skladu s sodno prakso zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z energijo seveda vključeno med razloge, ki so utemeljeni z javno varnostjo in obravnavani v členu 36 PDEU.²⁷ Primarni zakonodajalec Unije v členu 194(1)(b) PDEU kot enega od ciljev energetske politike Unije določa zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z energijo v Uniji.²⁸

59. Vendar je naloga države članice, da dokaže, da je zakonodaja, sprejeta v okviru navedenih utemeljitev, nujna in primerna za doseganje zelenih ciljev in je v skladu z načelom sorazmernosti ter da se teh ciljev ne da doseči s prepovedmi ali omejitvami, ki so milejše ali ki manj prizadenejo trgovino znotraj Unije.²⁹

b) Nujnost in primernost spornega ukrepa

60. Centralizacija veleprodajnega trgovanja z električno energijo na eni platformi bi lahko na splošno bila primerna tako za zaščito oskrbe domače porabe kot tudi za zagotavljanje preglednosti tega trgovanja.

23 Točka 36 njenega pisnega stališča.

24 Točka 42 pisnega stališča Komisije. Cilj zakona št. 123/2012 naj bi torej bil zagotavljati preglednost in celovitost trga, tako da se preprečijo neposredna pogajanja, ki bi lahko bila povod za nezaupanje, če ne bi bilo konkurenčnega mehanizma, ki je značilen za centralizirano in regulirano platformo.

25 Točka 37 pisnega stališča romunske vlade.

26 Prav tam (točka 41).

27 Romunska vlada se sklicuje na sodbo z dne 10. julija 1984, *Campus Oil in drugi* (72/83, EU:C:1984:256), v kateri se v točki 34 pojasnjuje, da „so naftni proizvodi zaradi svoje izjemne pomembnosti kot vir energije v sodobnem gospodarstvu bistveni za obstoj države, ker je od njih odvisno delovanje ne samo njenega gospodarstva, ampak tudi predvsem njenih institucij in pomembnih javni služb, ter celo preživetje njenega prebivalstva. Zato motnje v oskrbi z naftnimi proizvodi in tveganja, ki iz tega izhajajo za obstoj države, lahko resno vplivajo na njeno javno varnost, katere varstvo omogoča člen 36“.

28 V uvodni izjavi 5 Direktive 2009/72 je navedeno, da je „[z]anesljiva oskrba z električno energijo [...] ključnega pomena za razvoj evropske družbe, za izvajanje trajnostne politike o podnebnih spremembah in za spodbujanje konkurence na notranjem trgu [...]“.

29 Sodba *Scotch Whisky Association* (točki 37 in 53 ter navedena praksa) in sodba z dne 22. junija 2017, *EON Biofor Sverige* (C-549/15, EU:C:2017:490, točka 90).

61. Vsekakor je naloga predložitvenega sodišča, da ugotovi, ali glede na značilnosti te platforme (ki jo upravlja upravljavec, ki ga določijo nacionalni organi) centralizacija trgovanja z električno energijo na tej platformi: (a) pomeni ustrezno, primerno in učinkovito sredstvo, da se zagotovi domača oskrba, in (b) zagotavlja zadostne pogoje preglednosti in nediskriminacije.

62. V skladu s sodno prakso Sodišča „morajo biti utemeljitvenim razlogom, ki jih država članica lahko uveljavlja, priloženi primerni dokazi ali analiza o primernosti in sorazmernosti omejevalnega ukrepa, ki ga je sprejela ta država, ter natančni podatki v utemeljitev njenih navedb“.³⁰

c) Sorazmernost omejitve

63. Čeprav priznam, da bi bila centralizacija trgovanja (glede na razlago organa ANRE), predpisana z zakonom št. 123/2012, primerna za uresničitev zatrjevanega legitimnega cilja, menim, da ta predpis presega to, kar je potrebno, saj si je mogoče zamisliti ukrepe, ki bi manj omejevali svoboščino, zagotovljeno s členom 35 PDEU.

1) Preglednost

64. V zvezi z zagotavljanjem preglednosti se v celoti strinjam s stališčem Komisije: ne da bi prišlo do skrajnosti v smislu prepovedi neposrednega izvoza v druge države članice zunaj centralizirane platforme, je mogoče uporabiti instrumente sodelovanja med nacionalnimi regulativnimi organi, ki ga določajo členi od 36 do 38 Direktive 2009/72.

65. Ena od obveznosti teh regulativnih organov je, kolikor je tu pomembno, „spremljati raven preglednosti, tudi veleprodajnih cen, in zagotavljati, da elektroenergetska podjetja izpolnjujejo obveznosti glede preglednosti“.³¹

66. Namen obveznosti, ki se nalagajo regulativnim organom, je „spodbujanje konkurenčnega, zanesljivega in okoljsko trajnostnega notranjega trga z električno energijo [...] ter učinkovito odpiranje trga za vse odjemalce in dobavitelje v Skupnosti, in sicer v tesnem sodelovanju z [...] regulativnimi organi drugih držav članic [...], in zagotavljanje ustreznih pogojev za učinkovito in zanesljivo delovanje omrežij električne energije ob upoštevanju dolgoročnih ciljev“.³²

67. Obveznost sodelovanja je opredeljena v členu 38 Direktive 2009/72: regulativni organi morajo sodelovati, med drugim, za „spodbujanje uvajanja obratovalnih dogovorov, da bi omogočili optimalno upravljanje omrežja, spodbudili skupne borze električne energije in dodeljevanje čezmejnih zmogljivosti ter – vključno z novimi povezavami omogočili ustrezno raven zmogljivosti [...], da se omogoči razvoj učinkovite konkurence in izboljša zanesljivost dobave brez razlikovanja med dobavitelji v različnih državah članicah“.³³

68. V tem okviru nič ne preprečuje, da bi – kot trdi Komisija – organ ANRE sestavil seznam *zanesljivih* trgovalnih platform, to je takih, ki lahko zagotovijo pregledno in nediskriminatorno trgovanje. Za to nalogo je mogoče uporabiti:

- člen 38(1) Direktive 2009/72 v zvezi s posvetovanjem in sodelovanjem med temi organi, ki zajema vzajemno dajanje na voljo „podatk[ov], ki so potrebni za izpolnjevanje njihovih nalog“; in

³⁰ Sodba Scotch Whisky Association (točka 54).

³¹ Člen 37(1)(i) Direktive 2009/72.

³² Člen 36(a) Direktive 2009/72.

³³ Člen 38(2)(a) Direktive 2009/72.

- pravico, ki jo tem organom daje odstavek 3 iste določbe, in sicer „sklepati sporazume med seboj, da bi pospešili regulativno sodelovanje“.

69. Tudi Uredba št. 1227/2011, katere predmet je varovanje zagotavljanja celovitosti in preglednost veleprodajnega energetskega trga, oriše mehanizme sodelovanja med regulativnimi organi, ki bi lahko bili koristni:

- V njenem členu 7(2), prvi pododstavek, je navedeno, da „[n]acionalni regulativni organi sodelujejo z agencijo na regionalni ravni pri izvajanju spremljanja veleprodajnih energetskega trgov“. V skladu z odstavkom 1 iste določbe lahko tako „[...] spremlja[jo] trgovanje z veleprodajnimi energetskega proizvodi, da bi odkril[i] in preprečil[i] trgovanje na podlagi notranjih informacij in tržno manipulacijo“.³⁴
- V členu 9 Uredba določa vzpostavitev evropskega registra udeležencev na trgu, v katerega je treba vnašati najpomembnejše podatke o poslih, sklenjenih na veleprodajnem energetskega trgu, kar v skladu s členom 8(1) iste uredbe vključuje „jasno opredelitev kupljenih in prodanih veleprodajnih energetskega proizvodov, dogovorjeno ceno in količino, datume in ure izvedbe, stranke v transakciji, upravičence transakcije in druge pomembne podatke“. Ta register je v skladu z odstavkom 3 člena 9 dostopen nacionalnim regulativnim organom.

70. Zato menim, da je mogoče preglednost doseči, ne da bi se naložila obveznost, da se veleprodajno trgovanje z električno energijo izvaja samo na platformah, ki jih upravlja en sam nacionalni upravljavec; drugače povedano, tako da se izključijo platforme drugih držav članic, ki zagotavljajo enake pogoje preglednosti in nediskriminacije.

71. Nazadnje obstaja dovolj normativnih instrumentov, ki zagotavljajo preglednost trga z električno energijo, ne da bi bilo treba čakati, kakor je trdil organ ANRE na obravnavi, na popolno usklajenost sektorja.

2) Zagotavljanje oskrbe

72. V zvezi z zagotavljanjem oskrbe domače porabe električne energije prav tako menim, da proizvajalcem ni nujno na splošno prepovedati neposrednega izvoza električne energije zunaj platforme, ki jo upravlja Opcom, če obstajajo manj radikalna sredstva.

73. Navedel sem že, da je energija bistveni strateški element za države članice, zato zagotavljanje redne oskrbe z njo pomeni prevladujoči cilj v splošnem interesu.

74. Vendar „redna oskrba“ ni nujno enako kot „oskrba po najboljši ceni“. In to se zdi pravi namen sporne zakonodaje, katere namen je po navedbah romunske vlade preprečiti zvišanje cen, ki je tesno povezano s potrebo po uvozu električne energije.³⁵

75. Če bi se prepoved neposrednega izvoza lahko utemeljila z izključno ekonomskimi ali komercialnimi razlogi, bi se podvomilo o načelu notranjega trga. Drugače je, ko se države članice v izrednih razmerah, ki jih povzročijo izredni dogodki, lahko sklicujejo na razloge javne varnosti in splošnega interesa, da prepovejo izvoz električne energije. Če pa to delajo sistematično brez drugega namena, kot je preprečiti delovanje prostega trga in zagotoviti najboljšo ceno za domačo porabo, po mojem mnenju to presega legitimne razloge za omejevanje, ki jih dopušča člen 36 PDEU, ali razloge v splošnem interesu, ki utemeljijo količinske omejitve pri izvozu ali ukrepe z enakim učinkom.

³⁴ To nalogo olajša to, da imajo v skladu z odstavkom 2 navedenega člena 7 „nacionalni regulativni organi [...] dostop do zadevnih informacij agencije“.

³⁵ Točka 41 pisnega stališča romunske vlade.

76. Kot je bilo poudarjeno na obravnavi, družba Hidroelectrica ne prereka tega, da mora izpolnjevati zakonske določbe, ki zahtevajo ohranjanje določene količine električne energije, ki je na voljo, ravno za ohranitev nacionalne oskrbe. Predlaga pa, da se ji dovoli sklepati posle za *ostalo* električno energijo, ki jo proizvede, bodisi prek dvostranskih pogodb bodisi na trgih, ki niso trgi na centralizirani platformi Opcom.

77. Če je tako, absolutna prepoved izvoza električne energije, ki ni nujno potrebna za zagotavljanje minimalne oskrbe, ni sorazmerna.

78. Poleg tega se ne zdi zelo skladno z omenjenim ciljem to, da lahko posredniki (*traders*) kupujejo električno energijo na tem veleprodajnem trgu in jo nato brez omejitev, ki bi bile podobne omejitvam, naloženim proizvajalcem, izvozijo v druge države članice.

79. Nazadnje je treba spomniti, da je zanesljivost oskrbe – kot opozarja Uredba 2015/1222 – „tesno povezana z učinkovitim delovanjem notranjega trga električne energije ter integracijo izoliranih trgov električne energije držav članic“.³⁶

80. V tem smislu je mogoče razumeti uvodno izjavo 44 Direktive 2009/72, da zagotavljanje zanesljivosti oskrbe pomeni spremljati ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem v različnih državah članicah, vendar ne da bi se ustavilo na tej ravni, saj je treba pripraviti „poročilo o razmerah na ravni Skupnosti; pri tem bi bilo treba upoštevati zmogljivost medsebojnih povezav med območji“.

81. Izvoz/uvoz električne energije med državami članicami je torej bistveni element za zagotavljanje oskrbe tako v vsaki državi članici kot tudi v celotni Uniji. Nazadnje gre za varovalo, ki enako upošteva nacionalne in evropske razsežnosti trga z električno energijo v interesu zanesljivosti oskrbe na obeh ravneh, kar omogoča, da se potrebe notranjega trga oskrbijo z viri trga Unije.

V. Predlog

82. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti, Romunija) odgovori tako:

Člen 35 PDEU nasprotuje zakonodaji države članice, ki z uvedbo obveznosti centralizacije veleprodajnega trgovanja z električno energijo na eni platformi, ki jo upravlja upravljavec, ki ga imenujejo nacionalni organi, prepoveduje proizvajalcem, da električno energijo izvažajo neposredno v druge države članice.

Tega ukrepa na splošno ni mogoče utemeljiti s sklicevanjem na razloge preglednosti ali zanesljivosti oskrbe, če se ti zadnji nanašajo na ekonomske razloge, povezane z zvišanjem cen, ki bi sledilo morebitnemu uvozu električne energije.

³⁶ Uvodna izjava 2 Uredbe 2015/1222.